

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Tinjauan Teori**

##### **2.1.1 Inovasi Pelayanan Publik**

Jika diukur dan dilihat dari perjalanan sejarah peradapan manusia maka inovasi sebenarnya merupakan istilah yang relative masih baru. Dalam kosakata Bahasa Inggris istilah dari inovasi yang berarti innovation innovate baru dikenal pada abad ke-16 masehi. Namun, pada saat itu, sebutan inovasi dipandang negatif selaku pembuat masalah, paling utama terhadap kemapanan social politik dan dikira mengecam struktur kekuasaan. Menjadikan pemerintahan dari kekuasaan dan juga politic, otoritas, pada waktu itu lebih cenderung untuk menolak berbagai macam hal berhubungan dengan inovasi.

Sejak abad ke 17 kemudian setelah sekitar 100 tahun, istilah inovatif mulai luas dipakai masyarakat umum. Perubahan terjadi setelah lebih dari 300 tahun yang dimana pengertian inovasi mengalami perubahan makna yang jadi lebih positif. Inovasi bisa dipahami selaku “Creating Of Something New” ataupun penciptaan stakeholder. Zona public zona privat warga suatu yang lebih baru. Pengertian modern dari inovasi pertama kali muncul dalam Oxford English Dictionary dalam edisi tahun 1930 yaitu “*The Act Of Introducing A New Product Into Market*” (Yogi Suwarno, 2008). Berdasarkan hal tersebut inovasi juga dimengerti sebagai suatu proses penciptaan product

dari barang atau jasa yang baru, ide baru atau pengenalan suatu metode dan membuat perubahan dan perbaikan yang mengarah keperubahan lebih baik.

Dalam terminology umum, inovasi berarti suatu ide kreatif yang mana dilaksanakan atau implementasikan guna menuntaskan dari suatu permasalahan atau aksi penerimaan dan mengimplementasikan dengan cara baru guna dapat mencapai hasil dari penerapan suatu pekerjaan. Menurut literatur modern, terdapat bermacam penafsiran yang bermacam-macam serta perspektif yang berupaya memaknainya. Inovasi merupakan aktivitas yang meliputi segala proses menghasilkan serta menawarkan jasa ataupun benda baik yang bersifat baru lebih baik ataupun lebih murah disbanding dengan yang ada tadinya (Yogi Suwarno, 2008).

Adapun pemikir lain yang mencoba memberikan limitasi dalam memahami inovasi adalah membatasi pengertian inovasi yaitu *“restricted themselves to novel products and processes finding a commercial application in the private sector”*. Dalam pembatasan ini Schumpeter menekankan 2 (dua) hal penting dari inovasi, yaitu (Haverson, 2005) :

- a. Sifat kebaruan (*novelty*) dari sebuah produk. Dengan kata lain inovasi hanya berhubungan dengan produk-produk yang bersifat baru.
- b. Bahwa inovasi berhubungan dengan proses pencarian aplikasi komersial di sektor bisnis.

Secara lebih sederhana mendefinisikan inovasi sebagai *new ideas that work*. Ini berarti bahwa inovasi adalah berhubungan erat dengan ide-ide baru yang bermanfaat. Inovasi dengan sifat kebaruannya harus mempunyai nilai

manfaat. Sifat baru dari inovasi tidak akan berarti apa-apa apabila tidak diikuti dengan nilai kemanfaatan dari kehadirannya. Selanjutnya Albury secara rinci menjelaskan bahwa: *“successful innovation is the creation and implementation of new processes, products, services, and methods of delivery which result in significant improvements in outcomes efficiency, effectiveness, or quality”* (Yogi Suwarno, 2008).

Hal tersebut menerangkan bahwa karakteristik dari Inovasi yang sukses merupakan terdapatnya wujud penciptaan serta pemanfaatan dari proses baru, produk baru, jasa baru serta tatacara penyampaian yang baru, yang menciptakan revisi yang signifikan dalam perihal efisiensi, daya guna ataupun mutu. Inovasi merupakan persoalan dalam penggunaan hasil pembelajaran, yaitu penggunaan suatu kemampuan sebagai dasar dari terciptanya cara baru guna melakukan suatu inovasi dengan memperbaiki kualitas dan efisiensi dari layanan yang telah disediakan. Inovasi bias berupa produk maupun jasa yang baru, proses produksi dengan teknologi baru, struktur dari system dan administrasi yang baru maupun rencana yang baru untuk anggota organisasi. Terwujudnya hal tersebut memerlukan adanya solusi yang kreatif untuk masalah dari sejak ide itu dimunculkan hingga menjadi suatu produk (Sangkala, 2014).

Dalam lembaga publik inovasi secara khusus dapat di identifikasikan menjadi penerapan atau upaya ide ide baru untuk mengimplementasikan, memiliki ciri adanya perubahan dalam langkah besar, berlangsung cukup lama dan juga memiliki skala cukup umum sehingga pada proses

implementasi dapat berdampak besar untuk perubahan organisasi dan hubungan suatu organisasi. Pada pelayanan publik inovasi mempunyai karakteristik khasnya ialah watak yang intangible disebabkan inovasi layanan publik serta organisasi tidak cuma semata berbasis produk yang tidak bisa buat dilihat namun pada pergantian dalam ikatan pelakunya.

Ditinjau secara lebih khusus, pengertian inovasi di dalam pelayanan publik bisa diartikan sebagai prestasi dalam meraih, meningkatkan, dan memperbaiki efektifitas, efisiensi dan akuntabilitas pelayanan publik yang dihasilkan oleh inisiatif pendekatan, metodologi, dan alat baru dalam pelayanan masyarakat. Dengan pengertian ini, inovasi pelayanan publik tidak harus diartikan sebagai upaya penyimpangan dari prosedur melainkan sebagai upaya dalam mengisi, menafsirkan dan menyesuaikan aturan mengikuti keadaan setempat. Proses kelahiran suatu inovasi, bisa didorong oleh bermacam situasi. Secara umum inovasi dalam layanan publik ini bisa lahir dalam bentuk inisiatif seperti:

1. Kemitraan dalam penyampaian layanan publik, baik antara pemerintah dan pemerintah, sektor swasta dengan pemerintah, CBO-NGO dengan pemerintah.
2. Penggunaan teknologi informasi untuk komunikasi dalam pelayanan publik.
3. Pengadaan atau pembentukan lembaga layanan yang secara jelas meningkatkan efektifitas layanan (kesehatan, pendidikan, hukum, atau keamanan masyarakat).

4. Peningkatan pengayaan peran atas sistem internal pemerintahan yang sebelumnya sudah ada di dalam masyarakat.

Aspek penting lain dalam kajian inovasi adalah berkenaan dengan level inovasi yang mencerminkan variasi besarnya dampak yang ditimbulkan oleh inovasi yang berlangsung. Kategori level inovasi ini dijelaskan oleh Mulgan dan Albury berentang mulai dari *incremental*, *radical*, sampai *transformative* (Muluk Khairul, 2008).

- a. Inovasi inkremental berarti inovasi yang terjadi membawa perubahan-perubahan kecil terhadap proses atau layanan yang ada. Umumnya sebagian besar inovasi berada dalam level ini dan jarang sekali membawa perubahan terhadap struktur organisasi dan hubungan keorganisasian. Walaupun demikian inovasi inkremental memainkan peran penting dalam pembaruan sektor publik karena dapat melakukan perubahan kecil yang dapat diterapkan secara terus-menerus, dan mendukung rajutan pelayanan yang responsive terhadap kebutuhan lokal dan perorangan, serta mendukung nilai tambah uang (*value for money*).
- b. Inovasi radikal merupakan perubahan mendasar dalam pelayanan publik atau pengenalan cara-cara yang sama sekali baru dalam proses keorganisasian dan pelayanan. Inovasi jenis ini jarang sekali dilakukan karena membutuhkan dukungan politik yang sangat besar karena umumnya memiliki resiko yang lebih besar pula. Inovasi radikal diperlukan untuk membawa perbaikan yang nyata dalam kinerja

pelayanan publik dan memenuhi harapan pengguna layanan yang lama terabaikan.

- c. Inovasi transformatif atau sistemis membawa perubahan dalam struktur angkatan kerja dan keorganisasian dengan mentransformasi semua sektor dan secara dramatis mengubah keorganisasian. Inovasi jenis ini membutuhkan waktu yang lebih lama untuk memperoleh hasil yang diinginkan dan membutuhkan perubahan mendasar dalam susunan sosial, budaya dan organisasi.

Dilihat dari segi proses, inovasi juga dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu:

- a. *Sustaining innovation* (inovasi terusan) merupakan proses inovasi yang membawa perubahan baru namun dengan tetap mendasar dari pada kondisi pelayanan dan sistem yang sedang berjalan ataupun produk yang sudah ada.
- b. *Discontinues innovation* (inovasi terputus) merupakan proses inovasi yang membawa perubahan yang sama sekali baru dan tidak lagi berdasar pada kondisi yang sudah ada sebelumnya.

**a. Definisi Pelayanan Publik**

Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik dalam menyediakan kepuasan pelanggan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain. Pelayanan hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu pelayanan merupakan

sebuah proses, pelayanan berjalan secara rutin dan berkesinambungan meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat (Moenier HAS, 2001).

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang penyelenggaraan pelayanan publik, yang disebut pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan untuk menyelenggarakan pelayanan publik bagi upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat dan di daerah serta di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.

Pelayanan publik didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Betapa pentingnya birokrasi dalam pelayanan publik sehingga birokrasi selalu menjadi sorotan dan perhatian masyarakat baik pengguna layanan secara langsung maupun tidak langsung atau yang sering disebut pengamat birokrasi dan kaum intelektual. Tidak hanya barang yang dihasilkan dalam pelayanan publik, tetapi juga dalam hal memberikan pelayanan administrasi (Dwiyanto Agus, 2008).

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Berdasarkan beberapa teori diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan publik merupakan suatu usaha membantu atau member manfaat kepada publik melalui penyediaan barang atau jasa yang diperlukan mereka. Dalam setiap organisasi yang bergerak di bidang jasa pelayanan terutama pelayanan publik, pemenuhan dan pemberian pelayanan kepada pelanggan merupakan suatu tuntutan. Kualitas dan keputusan pelanggan sangat diutamakan mengingat keduanya mempunyai pengaruh yang besar bagi keberlangsungan hidup organisasi (Pasolong Harbani, 2008).

#### 1. Klasifikasi Pelayanan Publik

Pelayanan publik dapat diklasifikasikan yaitu sebagai berikut (Darmawan E, 2008) :

##### a. Pelayanan Kebutuhan Dasar

Pelayanan dasar kepada masyarakat adalah fungsi pemerintah dalam memberikan dan mengurus keperluan kebutuhan dasar masyarakat untuk meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat, meliputi:

- a) Kesehatan
- b) Pendidikan dasar
- c) Bahan kebutuhan pokok masyarakat

##### b. Pelayanan Umum



Pelayanan umum merupakan pelayanan pemerintah berkaitan dengan pelayanan administrasi dan barang untuk memenuhi kepentingan masyarakat.

a) Pelayanan Administrasi

Pelayanan KTP, sertifikat tanah, akte kelahiran, pemasangan media reklame, BPKP, STNK, IMB, paspor

b) Pelayanan Barang

Jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, dan penyediaan air bersih.

c. Pelayanan Jasa

Pelayanan jasa meliputi pendidikan tinggi dan menengah, pemeliharaan kesehatan, transportasi, jasa pos, sanitasi lingkungan, persampahan, drainase, jalan dan trotoar, penggulangan bencana, dan pelayanan social.

2. Bentuk-Bentuk Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang dilakukan oleh siapapun, bentuknya tidak terlepas dari 3 (tiga) macam, bentuk layanan terdiri dari :

1) Layanan dengan lisan

Layanan dengan lisan dilakukan oleh petugas-petugas di bidang hubungan masyarakat bidang layanan informasi dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapapun yang memerlukan. Agar supaya layanan lisan berhasil sesuai

dengan layanan yang diharapkan, adapun syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pelaku layanan yaitu:

- a. Memahami benar masalah-masalah yang termasuk dalam bidang tugasnya.
- b. Mampu memberikan penjelasan apa yang diperlukan dengan lancar. Bertingkah laku sopan dan ramah-tamah.
- c. Meski dalam keadaan tidak melayani, diharapkan tidak berbicara atau mengobrol dan bercanda dengan teman, karena hal ini dapat menimbulkan kesan tidak disiplin dan melalikan tugas. Tamu menjadi segan untuk bertanya karena telah memutuskan pembicaraan
- d. Tidak melayani orang-orang yang hanya ingin sekedar berbincang dengan cara yang sopan.

## 2) Layanan melalui tulisan

Layanan melalui tulisan merupakan bentuk pelayanan yang paling menonjol dalam pelaksanaan tugas. Tidak hanya dari segi jumlah tetapi juga dari segi peranannya. Pada dasarnya layanan melalui tulisan cukup efisien terutama bagi jarak jauh karena faktor biaya. Agar layanan berbentuk tulisan dapat memuaskan pihak yang dilayani, suatu hal yang baru harus diperhatikan ialah faktor kecepatan, baik dalam pengolahan masalah maupun dalam proses penyelesaiannya (pengetikan, penandatanganan, pengiriman pada yang bersangkutan)

Layanan tulisan terdiri dari dua golongan, yaitu pertama; layanan berupa petunjuk, informasi, dan yang sejenis yang ditentukan kepada orang-orang yang berkepentingan, agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi atau lembaga. Kedua; layanan berupa reaksi tertulis atas permohonan, laporan, keluhan, pemberian atau penyerahan, pemberitahuan, dan lain sebagainya.

### 3) Layanan berbentuk perbuatan

Pada umumnya layanan dalam bentuk perbuatan, 70-80 persen dilakukan oleh petugas-petugas tingkat menengah dan bawah. Karena itu, faktor keahlian dan ketrampilan petugas tersebut sangat menentukan hasil perbuatan dan pekerjaan yang dilakukan.

Dalam kenyataan sehari-hari jenis layanan ini memang tidak dapat dihindarkan dari layanan lisan, antara layanan perbuatan dan layanan lisan sering digabungkan. Hal ini disebabkan karena hubungan lisan paling banyak dilakukan dalam hubungan pelayanan secara umum. Pelayanan berbentuk perbuatan perlu disertai kesungguhan dan ketrampilan serta kedisiplinan agar hasilnya dapat memahami syarat dan memuaskan mereka yang berkepentingan.

### 3. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Prinsip-prinsip tata laksana umum, pada hakikatnya merupakan penerapan prinsip-prinsip pokok sebagai dasar yang menjadikan pedoman dalam perumusan tata laksana dan penyelenggara kegiatan pelayanan umum. Pelayanan umum yang perlu dipahami oleh setiap birokrasi publik

dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip pelayanan adalah sebagai berikut:

- 1) Kesederhanaan, dalam arti bahwa prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilakukan.
- 2) Kejelasan dan kepastian, yaitu adanya kejelasan dan kepastian mengenai:
  - a. Prosedur atau tata cara pelayanan umum.
  - b. Persyaratan pelayanan umum baik teknis maupun administrative.
  - c. Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum.
  - d. Rincian biaya atau tarif pelayanan umum dan tata cara pembayarannya.
  - e. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan umum.
  - f. Hak dan kewajiban baik dari pemberi maupun penerima pelayanan umum berdasarkan bukti-bukti penerimaan permohonan atau kelengkapan sebagai alat untuk memastikan mulai dari proses pelayanan umum hingga penyelesaiannya.
  - g. Pejabat yang menerima keluhan masyarakat apabila terdapat sesuatu yang tidak jelas dan atau tidak puas atas pelayanan yang diberikan pada masyarakat atau pelanggan.

- 3) Kemanan, dalam arti bahwa proses serta hasil pelayanan umum dapat memberikan kemanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.
- 4) Keterbukaan, dalam arti prosedur atau tata cara, persyaratan, satuan kerja pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian, rincian biaya atau tariff dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta ataupun tidak diminta.
- 5) Efisien, dalam arti sebagai berikut:
  - a. Persyaratan pelayanan umum dibatasi hanya hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelaynan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan umum yang diberikan.
  - b. Dicegah adanya pengulangan kelengkapan persyaratan pada konteks yang sama dalam hal proses pelayanannya, kelengkapan persyaratan dari satuan kerja atau pemerintah lain yang terkait.
- 6) Ekonomis, dalam arti pengenaan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan:
  - a. Nilai barang dan atau jasa pelayanan umum tidak menuntut biaya yang tinggi di luar kewajaran.
  - b. Kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar secara umum.

c. Ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

- 7) Keadilan yang merata, dalam arti cakupan atau jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.
- 8) Ketepatan waktu, dalam arti pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan.

#### **b. Bentuk-Bentuk Inovasi Pelayanan Publik Pemerintah Daerah**

Dalam sektor publik, inovasi dan kebijakan merupakan dua istilah yang saling melengkapi satu sama lain. Inovasi hadir sebagai sebuah produk yang baru dan sifatnya yang menggantikan cara yang lama. Demikian pula sifat dari kebijakan yang hadir untuk mengganti kebijakan yang lama. Ini artinya bahwa setiap kebijakan, secara isi (konten) pada prinsipnya harus memuat inovasi baru. Kebijakan yang tidak memuat sesuatu yang baru atau menggantikan yang lama hanya akan menjadi kebijakan yang tidak fungsional. Dalam pembauran frasa inovasi dengan kebijakan, dikenal tiga jenis interaksi inovasi dengan kebijakan yaitu (Wasisto Rahardjo, 2011)

- a. *Policy innovation: new policy direction and initiatives* (inovasi kebijakan)

Inovasi kebijakan yang dimaksud adalah adanya inisiatif dan arah kebijakan baru. Ini berarti bahwa setiap kebijakan (publik) yang dikeluarkan pada prinsipnya harus memuat sesuatu yang baru. Secara khusus inovasi kebijakan menurut Walker (Tyran & Sausgruber, 2003: 4), "*policy innovation is a policy which is new to the states adopting it,*

*no matter how old the program may be or how many other states may have adopted it*". Jadi yang dimaksud dengan inovasi kebijakan menurut Walker adalah sebuah kebijakan yang baru bagi negara yang mengadopsinya, tanpa melihat seberapa usang programnya atau seberapa banyak negara lain yang telah mengadopsi sebelumnya.

- b. *Innovations in the policy-making process* (inovasi dalam proses pembuatan kebijakan) Pada peranan ini, maka fokusnya adalah pada inovasi yang mempengaruhi proses pembuatan atau perumusan kebijakan. Sebagai contoh adalah, proses perumusan kebijakan selama ini belum memfasilitasi peran serta warga masyarakat atau stakeholder terkait. Padahal UU SPPN mensyaratkan adanya partisipasi warga. Oleh karena itu inovasi yang muncul adalah bagaimana mengintegrasikan mekanisme partisipasi warga dalam proses perumusan kebijakan.

- c. *Policy to foster innovation and its diffusion*

Kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan yang khusus diciptakan untuk mendorong dan mengembangkan, dan menyebarkan inovasi di berbagai sektor.

Penyebaran inovasi kebijakan terjadi dengan merujuk pada dua determinan penting, yaitu internal determinant, dan regional diffusion. Yang dimaksud dengan internal determinant atau penentu internal adalah karakteristik sosial, ekonomi, dan politik sebuah negara menentukan keinovatifan sebuah negara. Sedangkan regional diffusion atau difusi regional

adalah kemungkinan sebuah negara mengadopsi kebijakan tertentu lebih tinggi jika negara-negara tetangganya telah mengadopsi kebijakan tersebut.

#### **b. Jenis Inovasi Dalam Sektor Publik**

Terdapat tiga tipe spektrum inovasi dalam sektor public (Sangkala, 2014) :

- a. *Incremental innovation to radical innovation* (ditandai oleh tingkat perubahan, perbaikan inkremental terhadap produk, proses layanan yang sudah ada.
  - b. *Top Down Innovation to bottom-up innovation* (ditandai oleh mereka yang mengawali proses dan mengarah kepada perubahan perilaku dari top manajemen atau organisasi atau institusi di dalam hirarkhi, bermakna dari para pekerja di tingkat bawah seperti pegawai negeri, pelayanan masyarakat, dan pembuat kebijakan di level menengah).
  - c. *Needs led innovations and efficiency-led innovation* (ditandai apakah inovasi proses telah diawali untuk menyelesaikan masalah spesifik atau agar produk, layanan, atau prosedur yang sudah ada lebih efisien).
- kemudian tipologi inovasi di sektor publik menurut Halvorsen adalah sebagai berikut :

1. *A new or improved service* (pelayanan baru atau pelayanan yang diperbaiki), misalnya kesehatan di rumah. *process innovation* (inovasi proses), misalnya perubahan dalam proses penyediaan pelayanan atau produk



2. *Administrative innovation* (inovasi administratif), misalnya penggunaan instrumen kebijakan baru sebagai hasil dari perubahan kebijakan
3. *system innovation* (inovasi sistem), adalah sistem baru atau perubahan mendasar dari sistem yang ada dengan mendirikan organisasi baru atau bentuk baru kerjasama dan interaksi
4. *Conceptual innovation* (inovasi konseptual), adalah perubahan dalam outlook, seperti misalnya manajemen air terpadu atau mobility leasing
5. *Radical change of rationality* (perubahan radikal), yang dimaksud adalah pergeseran pandangan umum atau mental matriks dari pegawai instansi pemerintah. Dalam kaitannya dengan manajemen sektor publik, inovasi berarti penggunaan metode dan strategi desain kebijakan baru serta *standard operating system* yang baru bagi sektor publik untuk menyelesaikan persoalan publik. Dengan demikian, inovasi dalam *governance* maupun administrasi publik merupakan suatu jawaban kreatif, efektif dan unik untuk menyelesaikan persoalan-persoalan baru atau sebagai jawaban baru atas masalah-masalah lama.
6. Inovasi institutional, yang fokusnya adalah pembaruan lembaga yang telah berdiri atau pendirian institusi baru. Pembaruan lembaga ini membutuhkan analisis dan kajian

yang mendalam tentang keberadaan satu lembaga disektor publik. Lembaga yang dirasa tidak cukup efektif dan tidak memberikan kontribusi riil dalam penyelenggaraan publik perlu dilakukan perombakan atau dihilangkan agar tidak membebani anggaran publik. Inovasi organisasional, termasuk introduksi prosedur pekerjaan atau teknik manajemen baru dalam administrasi publik. Upaya menemukan metode dan mekanisme dalam penyelenggaraan publik sangat diperlukan, terutama metode-metode baru dalam aspek pengembangan kompetensi individu dan penerapan teknologi baru.

7. Inovasi proses, fokusnya adalah pengembangan kualitas pemberian pelayanan publik. Proses pemberian layanan membutuhkan sentuhan inovasi terutama dalam hal *service delivery*, efisiensi layanan dan kemudahan akses layanan.
8. Inovasi konseptual, fokusnya adalah bentuk-bentuk baru *governance* (seperti: pembuatan kebijakan yang interaktif, keterlibatan *governance*, reformasi penganggaran berbasis masyarakat dan jaringan horizontal).

### **2.1.2 New Public Service**

#### **a. Pengertian *New Public Service***

Dalam perspektif teoritik telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik. Denhart & Denhart mengungkapkan bahwa terdapat tiga perspektif dalam administrasi publik. Perspektif tersebut ialah “*old publik administration. New public management dan new publik service*”. Pada *old public administration*, perspektif ini menaruh perhatian pada fokus pemerintah terhadap penyedia layanan secara langsung kepada masyarakat melalui badan-badan publik (Wijoyo 2006; 68-70). Menurut Denhart & Denhart karena pemilik kepentingan publik sebenarnya adalah masyarakat maka administrator publik seharusnya memusatkan perhatian pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Perubahan orientasi tentang posisi warga negara, nilai yang dikedepankan, dan peran pemerintah ini memunculkan perspektif baru administrasi publik yang disebut sebagai *new publik service* mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting bagi pemerintahan demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang sebagai persoalan kepentingan pribadi namun juga melibatkan nilai, kepercayaan, dan kepedulian terhadap orang lain. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan dan mampu bertindak secara bersama-sama mencapai sesuatu lebih baik.

New Public Service adalah paradigma yang berdasar atas konsep konsep yang pada hakikatnya sesuai dengan nilai-nilai yang ada dimasyarakat. Peran dari pemerintah adalah mengolaborasikan antara nilai-nilai yang ada sehingga

kongruen dan sesuai kebutuhan masyarakat. Sistem nilai dalam masyarakat adalah dinamis sehingga membutuhkan pelayanan yang prima dari pemerintah.

Gagasan J.V Denhardt & R.B. Denhardt (2003) tentang Pelayanan Publik Baru (PPB) menegaskan bahwa pemerintah seharusnya tidak dijalankan seperti layaknya sebuah perusahaan tetapi melayani masyarakat secara demokratis, adil, merata, tidak diskriminatif, jujur dan akuntabel. Karena bagi paradigma ini;

1. Nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan kepentingan publik adalah merupakan landasan utama dalam proses penyelenggaraan pemerintahan;
2. Nilai-nilai tersebut memberi energi kepada pegawai pemerintah atau pelayan publik dalam memberikan pelayanannya kepada publik secara lebih adil, merata, jujur, dan bertanggungjawab.

Menurut paradigma NPS, menjalankan administrasi pemerintahan tidaklah sama dengan organisasi bisnis. Administrasi negara harus digerakkan sebagaimana menggerakkan pemerintahan yang demokratis. Misi NPS tidak sekedar memuaskan pengguna jasa (customer ) tapi juga menyediakan pelayanan barang dan jasa sebagai pemenuhan hak dan kewajiban publik.

Dalam administrasi publik apa yang dimaksud dengan kepentingan publik dan bagaimana kepentingan publik diwujudkan tidak hanya tergantung pada lembaga negara. Kepentingan publik harus dirumuskan dan diimplementasikan oleh semua aktor baik negara, bisnis, maupun masyarakat

sipil. Pandangan semacam ini yang menjadikan paradigma NPS disebut juga sebagai paradigma Governance. Teori Governance berpandangan bahwa negara atau pemerintah di era global tidak lagi diyakini sebagai satu-satunya institusi atau aktor yang mampu secara efisien, ekonomis dan adil menyediakan berbagai bentuk pelayanan publik sehingga paradigma governance memandang penting kemitraan (partnership) dan jaringan (networking) antar banyak stakeholder dalam penyelenggaraan urusan publik. Untuk meningkatkan suatu pelayanan publik yang demokratis, maka pilihan terhadap “the New Public Service (NPS)” dapat menjanjikan suatu perubahan realitas dan kondisi birokrasi pemerintahan. Aplikasi dari konsep ini agak menantang dan membutuhkan keberanian bagi aparatur pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, karena mengorbankan waktu, tenaga untuk mempengaruhi semua sistem yang berlaku. Alternatif yang ditawarkan adalah pemerintah harus mendengar suara publik dalam berpartisipasi bagi pengelolaan tata pemerintahan. Memang tidak gampang meninggalkan kebiasaan memerintah atau mengatur pada konsep administrasi lama, dari pada mengarahkan, menghargai pendapat sebagaimana yang disarankan konsep NPS. Standar Pelayanan Publik yang Partisipatif, Transparan dan Akuntabel. Keberhasilan dalam penerapan konsep standar dan kualitas pelayanan publik yang minimal memerlukan dimensi yang mampu mempertimbangkan realitas. Ada sepuluh dimensi untuk mengukur keberhasilan tersebut :

1. Tangable; yang menekankan pada penyediaan fasilitas, fisik, peralatan, personil, dan komunikasi.
2. Reability; adalah kemampuan unit pelayanan untuk menciptakan yang dijanjikan dengan tepat.
3. Responsiveness; kemauan untuk membantu para provider untuk bertanggungjawab terhadap mutu layanan yang diberikan.
4. Competence; tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan.
5. Courtesy; sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan pelanggan serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi.
6. Credibility; sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
7. Security; jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin dan bebas dari bahaya dan resiko.
8. Acces; terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan.
9. Communication; kemaun pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan, atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat
10. Understanding the customer; melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Sepuluh konsep ini mempertegas bagaimana model manajemen penyediaan standarisasi pelayanan publik dalam mengelola sektor-sektor publik yang lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel. Suksesnya sebuah penyelenggaraan pelayanan publik secara ideal menetapkan:

- a. Tujuan; para pejabat publik harus mengetahui apa yang menjadi gagasan pokok, tujuan tersebut harus mengakar secara mendalam dari tindakan sehari-hari dan perencanaan jangka panjang organisasi yang bersangkutan, para penyelenggara pelayanan publik sepanjang waktu harus mencontohi misi dan para "street level bureaucracy" dikendalikan untuk melakukan hal tersebut.
- b. Karakter; para penyelenggara pelayanan memiliki perasaan yang kuat tentang siapa mereka dan apa yang terpenting. Karakter organisasi diturunkan dari kesepakatan kepercayaan yang kuat, dikomunikasikan secara internal dan eksternal melalui aktivitas terpusat secara prinsip. Aparat birokrat sebagai pelayanan memancarkan integritas, kepercayaan, kepedulian, keterbukaan, dan secara krusial sebuah hasrat untuk belajar.
- c. Keputusan; organisasi yang melakukan segala sesuatu, pencapaian atas tujuan dan mendemonstrasikan karakter melalui penggunaan aturan yang luas atas perangkat manajemen

**b. Orientasi New Public Service**

New Public Service ini telah mengalami berbagai perubahan orientasi menurut Ferlie, Ashbuerner, Filzgerald dan Pettgrew dalam Keban (2004 25), yaitu:

1. Orientasi The Drive yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja.
2. Orientasi Downsizing and Decentralization yaitu mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat.
3. Orientasi in Search of Excellence yaitu mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. Orientasi Public Service yaitu menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan dan partisipasi “user” dan warga masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka menekankan “social learning” dalam pemberian pelayanan publik dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

#### **b. Prinsip-Prinsip New Public Service**

Menurut Denhardt (2003), the new public service memuat ide pokok sebagai berikut:

1. Serve citizen, not customers (Melayani Warga Negara, bukan customer)  
Kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang



pembagian nilai dari pada kumpulan dari kepentingan individu. Oleh karena itu, aparatur pelayanan publik tidak hanya merespon keinginan pelanggan (customers) tetapi lebih fokus pada pembangunan kepercayaan dan kolaborasi dengan antar warga negara

2. Seek the public interest (Mengutamakan Kepentingan Publik)  
Administrasi publik harus memberi kontribusi untuk membangun sebuah kebersamaan, membagi gagasan dari kepentingan publik, tujuannya adalah tidak untuk menemukan pemecahan yang cepat yang dikendalikan oleh pilihan-pilihan individu, lebih dari itu, adalah kreasi dari pembagian kepentingan dan tanggung jawab
3. Value citizenship over entrepreneurship (Kewarganegaraan lebih berharga daripada Kewirausahaan) Kepentingan publik adalah lebih di majukan oleh komitmen aparatur pelayanan publik dan warga negara untuk membuat kontribusi lebih berarti dari pada oleh gerakan para menejer swasta sebagai bagian dari keuntungan publik yang menjadi milik mereka
4. Think strategically, act democratically (Berpikir Strategis, Bertindak Demokratis) Pertemuan antara kebijakan dan program agar bisa di capai secara lebih efektif dan berhasil secara bertanggung jawab mengikuti upaya bersama dan proses-proses kebersamaan
5. Recognized that accountability is not simple (Tahu kalau Akuntabilitas Bukan Hal Sederhana) Aparatur pelayanan publik seharusnya penuh perhatian lebih baik dari pada pasar. Mereka juga harus mengikuti

peraturan perundangan dan konstitusi nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar-standar profesional dan kepentingan warga negara

6. *Serve rather than stee* (Melayani Ketimbang Mengarahkan) Semakin bertambah penting bagi pelayanan publik untuk menggunakan andil, nilai kepemimpinan mendasar dan membantu warga mengartikulasikan dan mempertemukan kepentingan yang menjadi bagian mereka lebih dari pada perusahaan untuk mengontrol atau mengendalikan masyarakat pada petunjuk baru
7. *Value people, not just productivity* (Menghargai Manusia, Bukan Sekedar Produktivitas) Organisasi publik dan kerangka kerjanya dimana mereka dimana mereka berpartisipasi dan lebih sukses dalam kegiatannya kalau mereka mengoperasikan sesuai proses kebersamaan dan mendasarkan diri pada kepemimpinan yang hormat pada semua orang.

Tabel 2.1  
Diferensiasi OPA, NPM, dan NPS

Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori Politik	Teori Ekonom	Teori Demokrasi
Rasionalitas dan model perilaku Manusia	Rasionalitas Synoptic (administrative man)	Teknis dan rasionalitas ekonomi (economic man)	Rasionalitas strategis atau rasionaitas formal (politik,

			ekonomi, dan organisasi)
Konsep kepentingan public	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai
Responsivitas birokrasi publik	<i>Clients dan constituent</i>	<i>Customer</i>	<i>Citizen's</i>
Peran pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Serving</i>
Pencapaian tujuan	Badan pemerintah	Organisasi privat dan nonprofit	Koalisi antar organisasi publik, nonprofit, dan privat
Akuntabilitas	Hierarki administratif dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multi aspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, normapolitik, dan standar professional
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas	Diskresi diberikan secara luas	Diskresi dibutuhkan tetapi dibatasi dan bertanggung jawab

Struktur organisasi	Birokratik yang ditandai dengan otoritas top-down	Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator	Gaji dan keuntungan, Proteks	Semangat entrepreneur	Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat

Sumber: Denhardt dan Denhardt (2003: 28-29)

### 2.1.3 Masyarakat Disabilitas

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia penyandang diartikan dengan orang yang menyandang (menderita) sesuatu. Sedangkan disabilitas yang berarti cacat atau ketidakmampuan. Istilah disabilitas berasal dari bahasa Inggris dengan asal kata *different ability*, yang bermakna manusia memiliki kemampuan yang berbeda. Istilah tersebut digunakan sebagai pengganti istilah penyandang cacat yang mempunyai nilai rasa negatif dan terkesan diskriminatif. Istilah disabilitas didasarkan pada realita bahwa setiap manusia diciptakan berbeda. Sehingga yang ada sebenarnya hanyalah sebuah perbedaan bukan kecacatan maupun keabnormalan (Sugi Rahayu, 2013).

Dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas disebutkan bahwa “Penyandang disabilitas adalah setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan atau

sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga Negara lainnya berdasarkan kesamaan hak. Dalam Pasal 1 ayat 8 Undang-Undang nomor 8 tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas di sebutkan bahwa “aksesibilitas adalah kemudahan yang disediakan untuk penyandang disabilitas guna mewujudkan kesamaan kesempatan”.

Kesamaan kesempatan menurut pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 adalah ”keadilan yang memberikan peluang dan/atau menyediakan akses kepada penyandang disabilitas untuk menyalurkan potensi dalam segala aspek penyelenggaraan Negara dan masyarakat”. Dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Disabilitas telah dijelaskan bahwa “hak keadilan dan perlindungan hukum untuk disabilitas meliputi hak: atas perlakuan yang sama di hadapan hukum, diakui sebagai subjek hukum, memiliki dan mewarisi harta bergerak atau tidak bergerak, mengendalikan masalah keuangan atau menunjuk orang untuk mewakili kepentingannya dalam urusan keuangan, memperoleh akses terhadap pelayanan jasa perbankan dan non perbankan, memperoleh aksesibilitas dalam pelayanan peradilan, atas segala perlindungan dari tekanan, kekerasan, penganiayaan, diskriminasi, dan atau perampasan hak milik, memilih dan menunjuk orang untuk mewakili segala kepentingan dalam hal keperdataan di dalam dan luar pengadilan, dilindungi hak kekayaan intelektualnya”.

Pasal 18 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas bahwa: Hak aksesibilitas untuk penyandang disabilitas meliputi hak:

- a. Mendapatkan aksesibilitas untuk memanfaatkan fasilitas publik.
- b. Mendapatkan akomodasi yang layak sebagai bentuk aksesibilitas bagi individu. Akomodasi yang layak menurut Pasal 1 ayat 9 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 adalah “modifikasi dan penyesuaian yang tepat dan diperlukan untuk menjamin penikmatan atau pelaksanaan semua hak asasi manusia dan kebebasan fundamental untuk penyandang disabilitas berdasarkan kesetaraan”.

Dalam Pasal 89 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Disabilitas disebutkan bahwa setiap pengadaan sarana dan prasarana umum yang diselenggarakan pemerintah daerah atau masyarakat wajib menyediakan aksesibilitas. Menurut Pasal 90 ayat 3 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas menyebutkan bahwa : Penyedia aksesibilitas yang berbentuk fisik sebagaimana dimaksud pada ayat 2 huruf a dilaksanakan pada sarana dan prasarana umum yang meliputi :

- a. Aksesibilitas pada bangunan umum
- b. Aksesibilitas pada jalan umum
- c. Aksesibilitas pada pertamanan dan pemakaman umum
- d. Aksesibilitas pada transportasi umum

- e. Aksesibilitas pada sarana keagamaan
- f. Aksesibilitas pada sarana pendidikan
- g. Aksesibilitas pada sarana kebudayaan kesenian dan keolahragaan
- h. Aksesibilitas pada sarana dan jasa keuangan perekonomian
- i. Aksesibilitas pada sarana teknologi dan informasi
- j. Aksesibilitas pada sarana politik Menurut Pasal 94 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas menyebutkan bahwa: Aksesibilitas pada angkutan umum sebagaimana dimaksud Pasal 90 ayat 3 huruf d, dilaksanakan dan menyediakan:
  - a. Tangga naik/turun
  - b. Tempat duduk
  - c. Tanda tanda *usignage*

Terdapat beberapa jenis orang dengan kebutuhan khusus/disabilitas, ini berarti bahwa setiap penyandang disabilitas memiliki definisi masing-masing yang mana semuanya memerlukan bantuan untuk tumbuh dan berkembang secara baik. Jenis penyandang disabilitas adalah sebagai berikut:

1. Disabilitas mental. Terdiri dari:
  - a. Mental tinggi. Sering dikenal dengan orang berbakat yang memiliki kemampuan intelektual tinggi, dia juga memiliki kemampuan tanggung jawab terhadap tugas.
  - b. Mental rendah. Kemampuan mental rendah atau kapasitas intelektual yang rendah dapat dibagi menjadi 2 kelompok yaitu

anak lamban belajar (*slow learners*) yaitu anak yang memiliki IQ (*intelligence quotient*) antara 70–90. Sedangkan anak yang memiliki IQ (*intelligence quotient*) di bawah 70 dikenal dengan anak berkebutuhan khusus.

- c. Berkesulitan belajar spesifik. Berkesulitan belajar berkaitan dengan prestasi belajar yang diperoleh (Nur Kholis Reefani, 2013).

2. Disabilitas fisik. Kelainan ini meliputi beberapa macam yaitu :

- a. Kelainan tubuh (Tuna daksa). Yaitu individu yang memiliki gangguan gerak yang disebabkan oleh kelainan neuro muscular dan struktur tulang yang bersifat bawaan, sakit atau akibat kecelakaan (kehilangan organ tubuh), polio dan lumpuh
- b. Kelainan indera penglihatan (tuna netra). Yaitu individu yang memiliki hambatan dalam penglihatan. Tunanetra dapat diklasifikasikan kedalam dua golongan yaitu buta total (blind) dan low vision.
- c. Kelainan pendengaran (tuna rungu) yaitu individu yang memiliki hambatan dalam pendengaran baik permanen maupun tidak permanen. Karena memiliki hambatan dalam pendengaran individu tunarungu memiliki hambatan dalam berbicara sehingga mereka sering disebut tunawicara.
- d. Kelainan bicara (tunawicara) adalah seseorang yang mengalami kesulitan dalam mengungkapkan pikiran melalui bahasa



verbal, sehingga sulit bahkan tidak dimengerti orang lain. Kelainan bicara ini dapat bersifat fungsional dimana disebabkan oleh ketunarunguan dan organik yang disebabkan memang adanya ketidaksempurnaan organ bicara maupun adanya gangguan pada organ motorik yang berkaitan dengan bicara.

- e. Tunaganda (disabilitas ganda). Penderita cacat ini lebih dari satu kecacatan yaitu cacat fisik dan mental.

Setidaknya ada empat azas yang dapat menjamin kemudahan atau aksesibilitas disabilitas tersebut yang mutlak mestinya harus dipenuhi oleh pemerintah yakni:

- a. Azas kemudahan, artinya setiap orang dapat mencapai semua tempat atau bangunan yang bersifat umum dalam suatu lingkungan.
- b. Azas kegunaan, artinya semua orang dapat mempergunakan semua tempat atau bangunan yang bersifat umum dalam suatu lingkungan.
- c. Azas keselamatan, artinya setiap bangunan dalam suatu lingkungan terbangun harus memperhatikan keselamatan bagi semua orang termasuk disabilitas.
- d. Azas kemandirian, artinya setiap orang harus bisa mencapai dan masuk untuk mempergunakan semua tempat atau bangunan dalam suatu lingkungan dengan tanpa membutuhkan bantuan orang lain (Sugi Rahayu, 2013).

